

◎論文◎

近代北海道における分県運動について

桑 原 真 人

- 1 はじめに
- 2 近代北海道の行政機構の変遷
- 3 帝国議会の開設と北海道分県論の形成
- 4 戦後の「地方自治法」制定と分県運動
- 5 北海道の総合開発と分県問題
- 6 おわりに

1 はじめに — 北海道と分県問題 —

現在の日本において、しばしば硬直的と批判されることの多い政治・行政システムの見直しの一環として、いわゆる道州制の問題が提起されている。その際に、常に道州制導入のモデルケースの筆頭に挙げられるのが北海道である。その背景には様々な要素が絡んでいるであろうが、もっとも大きな理由としては、北海道のみが本州・九州・四国などとは異なり地域全体が単一の行政区域となっている点であろう。

だが、近代の北海道が最初から単一の行政区域であったわけではない。明治維新直後には、道南地方において、松前藩の後裔となる館藩が館県となり、また、箱館裁判所が箱館府を経て明治2年の開拓使設置になるが、その過程で箱館県が一時的にせよ存在したという説が主張されている。さらに開拓使時代は明治15年まで続くが、その後には北海道内に3つの県に分割され、いわゆる三県時代が到来する。そして、明治19年の北海道庁設置によって北海道の県制は完全にその姿を消してしまうのである。

しかし、以下に明らかにするように、道庁が

設置された明治中期から現在に到るまでの間に、大括みにいって4度の県制設置を求める運動（このような運動を、本稿では分県運動と呼んでおこう）の画期があった。それは、およそ次のような時期である。以下においては、こうした時期区分に沿いながら、各時期の分県運動の特徴について見ておきたい。

- ①明治22～23年の明治憲法の制定・施行期
- ②昭和22年の「地方自治法」制定期
- ③昭和30年前後の北海道総合開発の開始期
- ④昭和期から平成初期

ここで、北海道の分県運動に関する研究について取り上げておこう。このような視点からの研究自体が非常に少ないが、先ず北海道議会事務局編『北海道議会史』第1巻（昭和29年）は、第3章第1節に「北海道制施行運動」を設けている。ここでは、近代日本における地方制度の中で、府県制が「完全な自治体」と認められたのは明治23年に制定された「府県制」が同32年の全面的改正によって法人格を認められ、初めて「一本立の『法人』」となったという経過を紹介し、次のように指摘する。北海道の場合、「（明治）三十四年の自治制施行に際し道制を採用せず、不完全自治制たる道会法によつた」として、府県制の改正後の明治34年に「北海道会法」と「北海道地方費法」が制定されたにも関わらず、北海道の法人格が認められていない点に問題がある。このため「（道会法の）発布当時から既に各方面に非難不満の声」が挙がり、明治35年の第2回通常会では、早くも「北海道を法人なりと明定し、且つ北海道に地方債を起し得る権能

を与うるの建議案」が提出され、満場一致で可決の上、同年11月21日に議長から内務大臣に提出されたという。以後も、明治39年の第6回通常会、同43年の第10回通常会に同様の建議が出され、大正7年の第18回通常会では「北海道制施行に関する件」が建議され、満場一致で可決されて内務大臣に提出されているという。こうした事実は、北海道の分県問題というよりは、北海道庁制自体を府県制と同格の地位に引き揚げようという運動である。

この第3編第1節の最後には、「また一方において北海道分轄、県制施行運動も道南、道東有志によつてたびたび行われた」として、明治39年の第6回通常会に高橋文之助他7名の道会議員により「函館県設置に関する建議」が提出されたことに触れている。そして、「これは同じ第六回通常会に提出された北海道会法並びに北海道地方費法、その他改正に関する建議（前掲）と有る意味において競合し、矛盾するものであるにもかかわらず、両建議案とも満場一致可決せられたことは誠に奇異の感なきを得ない。その後も機会ある毎に北海道分轄統治論、道東、道南県施行運動が行われ、昭和二十一年北海道会法廃止、道府県制施行立案の際にも、この際北海道を三、四の県に分割し団結の鞏固を図り施策の浸透徹底を期し各地方毎の発展を促進して以て道全体のすみやかな発展を策すべきではないかとの意見も行われた」と指摘している（この点は後述）。

この『北海道議会史』第1巻以外の文献としては、次の二つの論文がある。まず、高倉新一郎「北海道開発と分県論」（北海道開発協会『総合開発』第24号、昭和31年1月、後『高倉新一郎著作集』第4巻、北海道出版企画センター、平成9年に収録）があるが、この高倉論文が執筆された背景は次のようなものであった。すなわち昭和27年度から始まる北海道総合開発第1次5カ年計画の終了間際に政権党の自由民主党が開発行政機構の改革案を提出し、当時の北海道開発庁・北海道開発局体制では各省の担当事業との連携が不十分であるとしてその改善策

を提起した。ところがこの改善策には、同時に北海道を廃止して5県に分割する案が付随していた。高倉論文は、この案に対して「北海道の開拓政策の進行に分県が役に立たない」として反対論を展開したもので、先に指摘した分県運動の画期からみれば丁度③の時期の最中に書かれている。

次いで、塩出浩之「明治立憲制の形成と『植民地』北海道」『史学雑誌』第111編第3号（平成14年2月）がある。この論文は、「明治二〇年代日本の立憲政治確立過程における北海道民の政治動向」について考察したものであるが、第2章に「開拓と自治一函館分県論をめぐって一」がある。ここでは、帝国議会の開設を前にして、道内での地域利害対立が顕在化してゆき、「函館・札幌では、共に北海道の政治的劣位改善が模索されながらも、両者の構想上の食い違いは二三年初頭より既に明かとなりつつあった」として次のように述べている。函館の場合、地元紙『北海』（主筆佐瀬精一）の主張をもとに、「拓殖事業を主体とすべき道内他地域から旧函館県下を切り離し、制度上『内地』に編入せよと提言」している。これに対して札幌側は、同じくこの地域を地盤とする『北海道毎日新聞』の主張を取り上げ、「函館が現在直ちに道庁から独立して『地方』となるのではなく、北海道全体を拓殖事業により『府県』と同様の日本の一部として統合すべきだ」、したがって「開拓保護と自治制度とは両立可能」であるという。「要するに、『開拓事務』と『行政事務』との分離により、北海道内部の地域差を問わずに自治制度の進行為可能だということになる」と述べ、函館県設置論の提起とそれに対する札幌側の批判論を紹介している。この論文は、先の時期区分で言えば①の時期を取り上げたものといえよう。

なお、この分県運動に関する資料的な面では、北海道立図書館北方資料室に「分県論資料」全71冊が所蔵されている。この資料は、主に③の時期を中心とする分県運動関係の資料である。また、旭川市中央図書館には北海道分県推進協

議会（釧路市）の刊行した資料集が所蔵されているが、これらは④の時期に関係する資料である。

2 近代北海道の行政機構の変遷 —— 県制を中心に ——

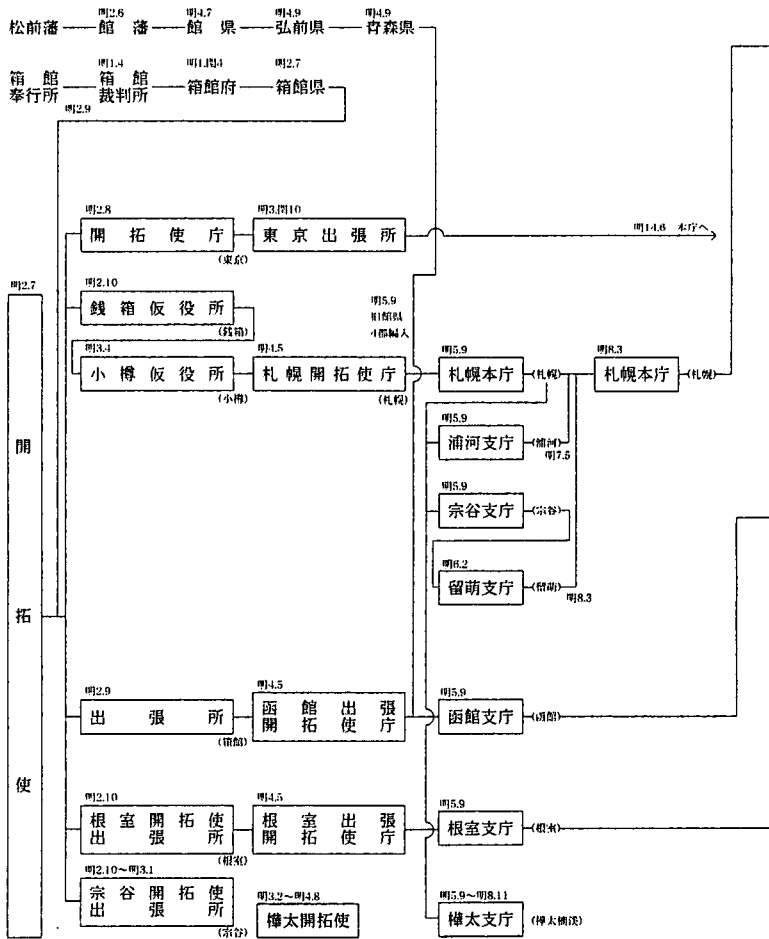
ここでは、先ず近代北海道における行政機構の変遷過程を、県制の問題に焦点を当てながら概観しておこう。近代の北海道における行政機構のあり方を規定していたのは、前近代北海道の松前藩体制下における和人地と蝦夷地という地域的枠組みだった。近世の北海道は、渡島半

島を中心とする和人地と蝦夷地（＝アイヌ地）に区分されるが、和人地は松前藩の城下町がある福山（松前）と箱館・江差を中心にして都市的な発展がみられた。いま、幕末・維新期を中心にした行政機構の変遷を簡単に見ておくと次のようになる（図1を参照）。

旧和人地 松前藩→館藩→館県→弘前県（青森県）→開拓使

旧蝦夷地 箱館奉行→箱館裁判所→箱館府→（箱館県）→開拓使

図1 幕末・維新期の行政機構



(注) 田端宏・桑原真人他『北海道の歴史』(山川出版社、2000年9月発行)より。

旧和人地には松前藩が存在していたが、明治維新後に館藩と改称され、明治4年の廃藩置県によって7月14日に館県が成立した。館県は渡島国の福島・津軽・桧山・爾志という道南地方の4郡から構成されていたが、同年9月9日、太政官によって弘前県(同年9月23日、青森県と改称)に編入されることになった。この措置により、館県は制度的に廃止された。同県が北海道から分離された理由として、『松前町史』通説編第2巻(平成5年)は、「(館県管内は)開拓使の行政から見れば異質のものであり、この地域の行政には関知しない方針」の下で、「旧藩体制のなかで常に問題を醸している館藩(県)の場合は無用の長物であったので、同じ北海道にありながら、開拓使が拒否した結果」ではないかと指摘している。因みに館藩の起こした問題とは次のようなものだった(『松前町史』通説編第1巻下、昭和63年、同第2巻)。

- ①開拓使の漁業制度改革に伴う場所請負制及び沖の口運上の廃止と海関所の新設で館藩の収入が大幅に減少し、藩財政の悪化を招いたこと、
- ②明治元年7月に発生した正義隊事件の後遺症で藩内に対立が生じ、明治4年にかけて藩政が混乱したこと、
- ③明治3年5月、大蔵省から前年に館藩が発行した9万7千両の藩札回収を命ぜられ、6万2430両余りが回収不能となったこと、
- ④明治4年5月、前記のような開拓使の政策によって藩財政が逼迫し、これを解決するために館藩大参事下国藤七郎らが松前物産品を引き当てにオランダの通商会社・五番館から元利併せて10万ドルに及ぶ融資を受けた外債借財事件、
- ⑤明治4年の廃藩置県に当たって館藩の借財を22万3087両と過大に申告し(この内実債額は10万8110両2分、11万4977両3分余が偽造空債)、政府からその差額を詐取しようとした事件、

このように『松前町史』の記述は、館藩・館県の「異質性」について専らその否定的な側面

を強調しているかに見える。しかし、館県の支配領域が当時の北海道内における地域的な発展の中では、肯定的な意味において「異質」であったという点も見逃せないだろう。太政官がこの地域を北海道から分離して「内地」の青森県に編入したのも、その点を考慮してのことであったと考えるべきではないだろうか。

しかし、北海道に新しい支配地を与えられた青森県にとっては、この旧館県領の存在は甚だ迷惑だったようである。一応は青森県松前出張所において統治を試みたものの、再三にわたって太政官に辞退を願い出て、漸く1年後の明治5年9月20日、元館県領の渡島国4郡は青森県から開拓使に移管され、北海道全体が開拓使の一元的支配領域となったのである。

一方、旧蝦夷地にあたる部分については、明治元年4月12日に箱館裁判所が設置され、一カ月後の閏4月24日に箱館府と改称される。これらは何れも地方行政機関だったが、明治元年10月から翌2年5月にかけての箱館戦争の時期を経て、明治2年7月8日、新たに開拓使が設置される。この開拓使は、前年の箱館裁判所などとは異なる中央政府の機構であり、北海道の開拓事業を本来的業務とする組織であった。

さて、箱館府の廃止と開拓使の設置という過程において、実は箱館県が存在したのではないかという議論がある。それは、本州方面では各地の重要地に設置された裁判所が府に改称され、それが更に県に移行したという経緯があるからである。そこで、箱館県の設置問題について簡単に触れておこう。『新北海道史』第3巻通説2(昭和46年)は、「一般に、箱館裁判所、箱館府、箱館県それに開拓使などの、明治初期の蝦夷地にかかる行政上の諸機関の設置問題について、時期やそれら機関の存在の有無などすら混乱があり、また諸説もみられるので、いちおうここで整理してみる」と述べているので、この点に関する同書の論点を紹介しておこう。

①明治2年7月8日の開拓使設置をもって従来の箱館府が廃止されたという見解

②明治2年7月17日の太政官布告に基づき、

京都・東京・大坂の三府以外を廃府置県した際に箱館府は廃止され、箱館県が設置されたとする見解

③明治2年7月24日の箱館府廃止令により箱館府が廃止されたとする見解

④②の見解の発展説で、既に箱館県は設置されているのだから、③は箱館県の廃止令であるとする見解

⑤明治2年8月以降の文献に見える裁判所は従来の箱館裁判所の継続ではなく、新たに箱館裁判所が設置され、再び廃止されたとする見解

これらの論点に関する詳細な説明は『新北海道史』第3巻に委ねるが、同書は②の「これによって各地の三府以外の府がいつせいに県に改編されたとする見方は、あまりにも機械的」であり、「箱館に限り県は官制上設置されなかったと考えられるのではなからうか」として箱館県の存在には否定的である。

一方『函館市史』通説編第2巻（平成2年）は、この箱館県の設置問題については当然のことながら肯定的である。そして、当時の現地箱館の動きについて次のように述べている。「（明治2年）七月十七日の布告をもって箱館府は廃止され、箱館県になったと理解し、開拓使長官一行が箱館にやってくるまで箱館では箱館府は『箱館県』として機能し、多数の箱館県名の文書を残すこととなったのである」。

このように、『新北海道史』と『函館市史』では、この箱館県が存在したか否かで全く対照的な評価を与えている。結論的に言えば、官制上の地方制度として箱館県が正式に存在したことはないが、現地箱館の実態として、箱館県が存在したことも事実なのである。

なお、開拓使は明治15年2月8日に廃止され、その後の北海道には函館・札幌・根室の三県が設置されたが、明治19年1月26日、これらの三県は廃止されて北海道庁が新設された。これ以後、北海道に行政的単位としての県制は施行されることなく今日に至っている。この間、最初に触れたように、道庁制の府県制への昇格

運動と並行しながら再三に亘って県制施行運動が展開されることになる。

3 帝国議会の開設と北海道分県論の形成

近代の北海道において、県制施行運動の最初の画期となるのは明治23年の帝国議会の開設である。総じてこの明治期の運動は、「函館県」再置論を中心とする道南地方の分県論が中心であった。これより先の明治17年、北海道・千島方面に出張した参事院議官安場保和の意見書「北海道殖民ノ措置ヲ改正スルノ議」では、

一 北海道函館外二県ヲ廃シ、更ニ北海道殖民局ヲ置ク。位置札幌。

一 函館ヲ除キ其他全道悉ク本局ノ所轄トス。

但シ函館ニ府ヲ置キ市政ヲ統括セシムヘシ、抑該道ノ地タル北門ノ一大要衝ニシテ、本邦ノ宝庫ト云フモ過言ニアラサルヘシ。故ニ函館ニ府ヲ置キ市政ヲ布キ之レニ離宮ヲ設ケラレ夏秋ノ候必ス 親臨該道ノ施設情状ヲ明察セラルヘキナリ。

とされ（清野謙次編『明治初年北海紀聞一北海道・千島・アイヌ』岡書院、昭和6年）、北海道の今後あるべき行政組織の形態として三県一局体制の廃止と「北海道殖民局」の新設、函館に府を置いて特別市政の施行と離宮の設置を上申している。このように、当時の北海道で函館を中心とする道南地方は、中央政府の官僚からみても特別扱いすべき対象地域と認識されていたのである。やや後年になるが明治27年5月、内務大臣井上馨が提出した『北海道ニ関スル意見書』においても、北海道の地方制度に言及する中で「函館ノ如キ稍々完全ノ市街ヲ成シ其負担ニ堪ヘ得ヘキノ地ニハ之レニ適當スヘキ特種ノ組織ヲ設クル事」と述べている。要するに、函館地方は北海道のそれ以外の地域とは異なる行政機構を置くべきであるという意見だった。

明治18年に北海道を巡回した太政官大書記官金子堅太郎は、北海道の三県が「内地同一ノ県制」であり「三県ノ政務ハ北海道ニ適セズ」として批判的だった。金子の結論は「県庁及び管理局ハ之ヲ廃止シテ、更ニ殖民局ヲ設置スル」点にあり（金子堅太郎「北海道三県巡視復命書」『新撰北海道史』第6巻、昭和12年）、翌明治19年、三県一局体制は廃止されて「(北海道)殖民局」、即ち北海道庁が設置される。しかし、道庁は地方行政機関とはいえ、明治23年までは内閣総理大臣の指揮監督下にあり、国有未開地の処分権や屯田兵・集治監に関する権限を持つ特別の組織だった。

その後、明治22年2月に「大日本帝国憲法」が公布され、翌23年11月に帝国議会が開設されるが、その際、北海道と沖縄県及び小笠原諸島はいわばこの「明治憲法体制外」の地域だった。このことから、明治20年代を通じて北海道では、函館・札幌・小樽を中心にして北海道議会開設運動が繰り返され、沖縄県でも同様の運動が起こされている。

このような中で函館を基盤とする『北海公論』（『北海』が明治23年8月7日に2週間の発行停止処分を受けたため、その代替紙として創刊されたもの）は、明治23年9月1日の同紙社説「北海道を分割して新政庁を設く可し」（永井秀夫編『北海道民権史料集』北海道大学図書刊行会、昭和61年）において、次のような主張を展開した。

北海道は全道を通じて北海道庁の支配に属し、特別制度を施行するものなりと雖とも、本道に於ける人民の進歩は地方に依りて大に差違あるは明白なる事実なり。（中略）我が北海道の制度は特別の甚きものにして、同一制度の下に在る所の人民にして進歩を異にし義務負担を同うせず。本道は如何に殖民地たりとも立憲国の版図に属せるからは、此の如きの不体裁なきを要す。即ち本道に施行する現制度を改むる所なき能はざるなり。（中略）予輩は本道を分割して、北海道庁の外に更らに新政庁を設くるを以て最も適当なりと信ず。

之れを詳言すれば旧函館県下と他の地方とを分離し、他の地方は純然たる殖民政庁の下に置き、特別制を施行するとも、旧函館県下は内地と同様なる地方政庁を以て管理せしむるを可とするなり。

その理由として、「旧函館県下の人民は他の新開地の移住民とは異なり、其の速度は多く内地人民に譲る所なく、義務負担の上に於ても甚だ重く、函館、福山、江差の三市街は徴兵令さへ実施せらるゝものなり」という事実に加え、函館に至っては開港場の一つであったという歴史があるだけでなく、控訴院や区会が置かれている実態からみれば、府県においては「府庁又は県庁を置く可きの地」である。むしろ、そうでないことの方が例外的ではないか。したがって、函館だけでなく、福山・江差といった「旧函館県下の地方」を含め、「他の殖民地と同一模型の中に入れて、北海道庁の支配の下に立たしむるは其策宜きを得たるものに非ず」と指摘する。

『北海公論』はこのような主張をその後も展開し、翌明治24年2月1日から3日まで連載した「北海道人民に告ぐ」においても、「余輩は夙に旧函館県下には内地と同じく自治制を実施せんことを望むのみならず、更らに一歩を進むれば他の地方とは分離して、北海道庁の支配の外に立つを以て正当なりと思惟する者なり」という。では「旧函館県下以外の地方人民」はどうあるべきだろうか。これらの人びとも「均しく是れ北海道人民」である以上、その政治的な地位の向上を目指すべきであるが、一つの方法として北海道議会設立運動を展開するべきであるという。

この『北海公論』の主張に対し、札幌の『北海道毎日新聞』が「不侮生恭夫」の論説「自治制度施行方針」を掲載して批判を展開したことは、先の塩出浩之「明治立憲制の形成と『植民地』北海道」に詳しい。

また、明治29年12月15日付けの『北海道毎日新聞』には、たまたま函館を訪れた白仁武拓殖務省書記官と「函館新聞社員某」との談話「函

館県設置問答」が紹介されており、先ず函館新聞記者が次のように述べている。

旧函館県管内は、最早略ぼ開拓の功を奏したるものと認むるも差支なるべきを以て、函館県を再置して内地各府県と同一の権利を与へ、義務を負はしむるを適当なりと信ず、男子一人前に達すれば相当の権利を得、義務を負ふは当然の事にして、本道を人間に譬ふれば旧函館県所轄内の如きは、最早成人に達したるものなり、然らば内地各府県と同一の権利を与へ、義務を負はしむるは極めて正当の事なるにあらずや、国小なれば治め易し、今函館県を再置して道庁の管轄を離れ独立するに至は道庁にて管轄する面積は夫丈け狭くなる訳なり、此狭くなりたる面積に従来の開拓費を注入すれば夫れ丈け開拓の功を奏するに速かなる筈ならずや、且開拓の功を奏したる所は次第に内地同一の権利を与ふれば自然移住を奨励し、開拓を奨励するの功は偉大なるものあるべきなり、

この函館新聞記者の意見に対し、白仁書記官は次のように答えている。

実際函館県設置説は未だ当局者間の問題となり居りしにあらず、換言すれば此説は未だ無勢力なり、本道の開拓事業を妨害したるもの種々ありと雖も未だ彼三県分置程妨害を与へたるものなかるべし、何故に之れを妨害したるやと言ふに資本を全道に撒布したるにあり、例へば函館県に開拓事業費五十万円、札幌県にも五十万円、根室県にも五十万円と分配したるが故に、資本少額にして其功を奏するに足らず、資本を各方に分配するは経済上深く忌む所、是れ其妨害を与へたる所以なり、今若し函館県を再置するも、恐らく其県下より徴収する租税を以て之れを維持するに足らざるべきを以て、幾分の補助を与へざるへからず、然らば亦三県分離の弊に陥らざるへからず、且本道を分離するは事業の駿足を妨く

る憂へあり、

白仁書記官は、開拓事業の停滞に結びつくものとして次のような事例を挙げる。それは、函館・札幌間のいわゆる函樽鉄道の建設問題に絡んでいる。もし北海道庁から函館県を分離したとすれば、この鉄道は二つの地区に跨っているために事業の迅速な遂行に支障が生じる。なぜなら鉄道会社は、建設に当たって北海道庁と函館県の両者に交渉する必要が生じることになる。また、道庁が鉄道建設は開拓の促進に必須の事業と考えたとしても、函館県の姿勢が前向きでなければ実現せず、その結果、開拓事業を阻害することになるという。しかも、函館区は「本道の一方に僻在する」にも関わらず「全道金融の本心点」となっているために、もし函館県が再置されたとすればその影響は極めて大きいものがあり、日本銀行函館支店の如きも、速やかに札幌に移転させる必要があるだろうとも指摘している。

『函館新聞』の関係者は、「旧函館県所轄内」の地域は「成人」に達しているので「函館県」を設置し、内地府県と同一の権利を与えるべきである。函館県の分離で道庁もその管轄区域が狭くなり、開拓がより効果的に進められると主張した。これに対して中央政府官僚としての立場から白仁書記官は、「函館県」再置論は少数意見で「無勢力」であり、かつての三県分置は「開拓事業を妨害」したこともあり、函館県という自治体の財政基盤にも疑問がある。道庁と函館県に跨る函樽鉄道の建設も、両者により優先順位が異なることが予想されるとして、函館県再置論を厳しく批判した。

以上のように、明治20年代の北海道では、函館を中心にして函館県の分割・設置論が主張されていたが、結論が出ることなく明治30年代を迎えている。明治34年8月、第1期道会議員選挙が行われた。また、翌35年8月には札幌・函館・小樽の3区において北海道で最初の衆議院議員選挙が実施され、北海道の自治制は不完全ながらも前進していた。この道会を舞台にして

再び函館県の設置論が台頭する。それが、明治39年11月8日から12月7日まで開催された北海道会第6回通常会に提出された「函館県設置ニ関スル建議」である。この建議は高橋文之助議員（函館区選出）他7名によって提出され、加藤秀男議員（根室支庁選出）他19名の賛成によって可決され、12月7日、道会議長より内務大臣に提出された（北海道議会事務局『北海道議会史』第1巻、昭和29年）。その主文と理由書は次のようになっている。

建議第十四号

函館県設置ニ関スル件

旧函館県管轄ニ属セシ函館支庁、桧山支庁、寿都支庁ノ管轄区域及函館区ヲ北海道庁ヨリ分割シテ函館県ヲ設置セラレンコトヲ望ム

理由

維新ノ当初北海道ハ之ヲ開拓使ノ下ニ統括シ、後使ヲ廃シテ函館、札幌、根室ノ三県ヲ置キ全道ヲ三分シテ之ヲ管轄セシメシモ、三県分治ノ制度ハ拓殖ノ未タ進歩セサル当時ニ於テ其ノ適スル所ニアラサルヲ以テ更ニ三県ヲ廃シテ北海道庁ヲ置キ、大ニ拓地殖民ノ実績ヲを挙ケンコトヲ期シ、銳意万般ノ施設ヲ為シ盛ニ移民ヲ招来セリ、其ノ効果漸ク顕ハレ今ヤ人口著ク増加シ、民度亦昔日ノ比ニアラス、殊ニ旧函館県管内ノ如キハ最モ進歩ノ著シキモノアリ、其ノ人口三十八年末ニ於テ二十五万七千九百七十八人、一方里平均四百七十人ニ達シ、海陸物産ノ産額亦頗ル増進セリ、同地方ノ如キハ其ノ外形ニ於テ亦其ノ内容ニ於テ優ニ一県ヲ設置シテ之ヲ維持シ得ルノ実力ヲ具有セリ、元ト道庁ハ本道拓殖行政統一ノ為メ設ケラレタルモノナルモ、開拓其ノ効ヲ奏シ民度発達ノ暁ハ一般府県ト同一制度ニ置カルヘキヲ相当ナリト信スルヲ以テ、旧函館県管内ノ如ク民度発達シ、拓殖ノ余地少ナキ地方ハ漸次之ヲ分割独立セシムルハ、其地方ノ福利ヲ増進スル上ニ於テ利スル所アルノミナラス、本道拓殖上ニモ亦頗ル得策ナリトス、故ニ先ス旧函館県管内ニニ属スル部分ヲ北海道庁ヨリ分割シテ函館県ヲ設置セラレン

コトヲ望ム

年月日

北海道会議長 藤井民次郎
内務大臣 原 敬殿

（『北海道会議事速記録』明治39年12月7日、句読点は引用者）

この建議の趣旨は、「旧函館県管轄ニ属セシ函館支庁、桧山支庁、寿都支庁ノ管轄区域及函館区ヲ北海道庁ヨリ分割シテ函館県ヲ設置セラレンコトヲ望ム」というものである。その理由は、「同地方ノ如キハ其ノ外形ニ於テ亦其ノ内容ニ於テ優ニ一県ヲ設置シテ之ヲ維持シ得ルノ実力ヲ具有セリ」、「（道庁は）開拓其ノ効ヲ奏シ民度発達ノ暁ハ一般府県ト同一制度ニ置カルヘキヲ相当ナリト信スルヲ以テ、旧函館県管内ノ如ク民度発達シ拓殖ノ余地少ナキ地方ハ漸次之ヲ分割独立セシムルハ、其ノ地方ノ福利ヲ増進スル上ニ於テ利スル所アルノミナラス、本道拓殖上ニモ亦頗ル得策ナリトス」という意見だった。この建議によれば、もともと北海道庁は「本道拓殖行政統一」のため便宜的に置かれた組織であるから、開拓の効果が現れて「民度（が）発達」した段階ではその地域を分割独立せしめるべきであり、函館を中心とした道南地方は、まさにその対象地域として適切であるという主張である。しかし、この建議が具体化することはなかった。

なお、明治42年1月11日、札幌区の北海道庁本庁舎が火災によって内部を全焼するという突発的な事件が発生し、これを契機に北海道庁の旭川移転運動が急速に台頭した。しかし、この運動の中心も旭川と道東・道北の一部に止まり、全道に波及することはなかった（『新旭川市史』第1巻通史1、平成6年、第2巻通史2、平成14年）。とはいえ、明治40年前後の北海道において、道庁体制からの一種の分離運動が一時的にせよ盛り上がったことは重要である。「その後も機会ある毎に北海道分轄統治論、道東、道南県制施行運動が行われ」というが（前掲

『北海道議会史』第1巻)、具体的な運動のあり方については必ずしも触れられていない。

4 戦後の「地方自治法」制定と分県運動

敗戦後の昭和22年5月、新たに「地方自治法」が施行され、北海道庁は地方公共団体としての北海道に、北海道庁長官は北海道知事に、北海道会は北海道議会とそれぞれ改称された。このような過程での分県運動のあり方について、『北海道議会史』第1巻は次のように述べている。

昭和二十一年北海道会法廃止、道府県制施行立案の際にも、この際北海道を三、四の県に分割し団結の鞏固を図り施策の浸透徹底を期し各地方毎の発展を促進して以て道全体のすみやかな発展を期すべきでないかとの意見も行われた。これに対して北海道が今日の隆盛を致したのはむしろ道庁が一元的に行政を掌握して指導、援助を行つて来たからであつて、これを数県に分割するときは却つて力を分散し、十分の効果を發揮し難い結果に陥り、分割の方法如何によつては各県の産業・経済・財政・文化・交通等それぞれ面目を異にし、殊に経済的能力において優劣の差を生じる虞があつて、却つて北海道全体としては発展を阻害するに至るかも計り難いという強硬な反対論もあつた。

では、この時期における分県運動の実態について触れてみよう。北海道分県推進協議会『分県と道東の発展』（昭和62年）に掲載された「分県運動関係年表」によれば、昭和22年12月、早くも北海道分県促進連合会（事務局：旭川市商工会議所内）が設立されている。「連合会」という名称からすれば、この会の構成単位となる運動組織が個別に存在したはずであるが、この点については明かではない。戦前の函館に続いて、この時期の旭川は道内における分県運動の中心であり、当時の前野与三吉旭川市長が「道内四分県制」を提唱し、留萌・宗谷・十勝・釧

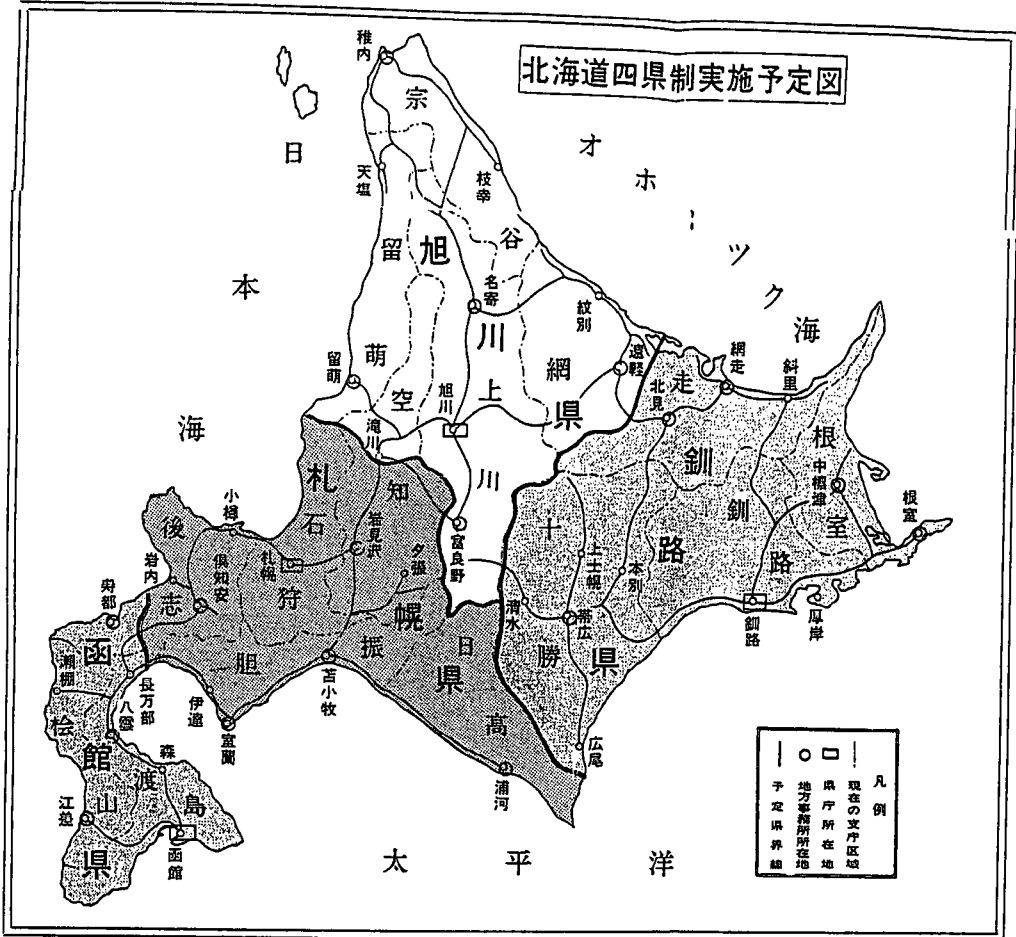
路・根室から賛同者多数が集まって大会を開いたという（「北海道分県の歩み」北海道分県推進協議会『北海道の分県を推進』、昭和59年4月）。

前野市長の提案した4県制の地域的区分は不明であるが、昭和24年4月1日に寺島 裕の私案として作成された「北海道四県制（函館・札幌・旭川・釧路）実施予定図」が『北海評論』第4巻第3号附録として公表されているので、参考までにそれを掲載しておこう（図2）。この「実施予定図」の特徴を簡単に説明しておく、函館県の範囲は明治15年に設置された旧函館県とほぼ同一であり、更に言えば近世の和人地の枠組みに等しい。そして、旧札幌県の範囲が、新たに札幌県と旭川県に分割され、旧根室県の部分もやや拡大して釧路県になっている。前野市長の提案した4県制も、概ねこのような県域であつたと考えられる。

昭和23年に入ると、同1月、旭川商工会議所の議員総会で「県制促進」を決議し、3月12日には、釧路商工会議所常議員会において「分県（を）決議」、道東商工会議所連絡会議に提案した。昭和25年1月11日、先の北海道分県促進連合会との関係は不明であるが、北海道県制施行促進協議会が旭川市で設立され、全道から約80人が参加して6時間に亘る討議が行われた。会長には前野良三吉旭川市長、副会長には宗藤大陸函館市長・佐熊宏平釧路市長、そして山田利忠北海道町村会長（元栗沢町長、昭和22年8月から同34年8月まで会長）が就任している。この協議会を構成する首脳の出身母体から明らかかなように、分県運動は札幌を除く旭川・函館・釧路といった地域の横断的連合によって展開された。この協議会に参加した地域的組織のうち函館地区に関しては、昭和24年6月16日の『北海道新聞』に「具体化した“道南県”／近く促進委員会を結成」の見出しで次のような記事が掲載されている。

函館市が昨年以來道南町村に呼び掛けていた道南県確立の構想がようやく具体化して七月中に北海道県制実施促進協議会（仮称）を

図2 北海道4県制実施予定図（昭和24年4月1日作成）



(注) 寺島裕試案「北海道四県制実施予定図」(『北海評論』第4巻第3号附録、昭和24年)

結成して強力な運動を推進することとなった。道南地区（渡島、桧山両支庁、函館市）は産業経済力、交通文化ともに不十分ながらも一県を形成するに足る条件を具備しているが経済力の乏しい道北地区、道東地区からの反対、紛糾を恐れ、また道南住民の中にも時期尚早論を主張するものもあって、“夢の楼閣”として保留されていたところ、最近になって県制実施に反対すると思われていた旭川市、釧路市が、

①地方予算の編成に当って東北六県よりはるかに大きく、しかも開発途上にある北海道の補助配付金、起債が一県の予算に若干ブ

ラスした程度で押しつけられている

②道の総合開発計画も予算削減が原因して地方開発事業は計画倒れに終るものが多い

③行政区で大き過ぎ内容の伴わない施策が多い

などの理由で県制実施促進の動きをみせているので、これに呼応し道南五十余万人の叫びを結集して強力な運動を展開することになったもので、十五日宗藤市長と富永、川村両代議士がこの問題について協議した結果、七月上旬函館で開かれる道南振興協議会（道南市町村長会議）の決議を求め引き続き道南市町村会議議長会を召集、中旬までに道南選出の代

議士、道会議員を始め市町村議会議員、各業界代表者を網羅した促進委員会をつくることになった。

この記事によれば、「道南県」構想は函館市が昭和23年以来周辺の町村に呼びかけていたもので、函館市を中心に渡島・桧山の両支庁管内を含めた地域が県域であり、この構想を推進する組織を母体に北海道県制実施促進協議会（仮称）が近く結成される見通しとなったことを伝えている。その際、経済力が劣る道北地区や道東地区の反発が予想されていたが、その後、旭川市と釧路市が県制の施行に前向きになり、全道的な組織に拡大する見通しとなったというものである。

昭和25年7月、旭川市で北海道県制（施行）促進協議会が開催され、翌26年5月21日、宗藤函館市長は全道市長会において北海道の5分県案（函館・旭川・札幌・北見・釧路〈十勝・釧路・根室地域〉）を提案している。この時の「釧路県」構想には、十勝・釧路・根室地方の他に遠軽町なども含まれており、釧路市の佐熊市長も賛意を示していたという。

北海道に県制施行を求めるこのような動きは国政レベルでも問題とされ、昭和25年1月27日の衆議院本会議において、高倉定助議員（農民新党：北海道5区選出）が「北海道県制」施行促進についての質問を行っている。その一節を以下に紹介してみよう。

なお、高倉議員は戦前から十勝支庁選出の北海道会議員であり、第10期（任期は昭和7年8月10日～昭和11年8月9日）及び第12期（昭和15年8月10日～昭和22年4月29日）の2期にわたって務めている（北海道議会事務局編『議会70年小史』昭和46年）。

高倉定助君 私は、農民協○党を代表いたしまして、國務大臣の演説に対する質疑を行わんとするものであります。（中略）

次に地方行政機構の改革の問題であります。聞くところによりますと、政府は、現

在の地方行政機構を改廃いたしまして、北海道には県制を実施する、その他の府県におきましては、地理的に、あるいは経済的見地より見て、新たに県を廃合し、合理的な地方行政機構の整理統合をはからんとする意図あるやに聞くのでありますが、かような考えがとおりであるかどうか、この際本多國務相にお尋ねするのであります。

この高倉議員の質問に対する本多國務大臣の答弁の一部を紹介しておこう。

國務大臣（本多市郎君） 行政機構に関する御質問にお答えをいたします。現行の都道府県の区域が、地理的にも経済的にも、その区域と符合していないというような点もあり、そのために各般の不都合が生じているというようなことが指摘せられておりますことは、御承知の通りであります。政府といたしましても、この問題に関しまして、多年〇〇の視点から考究を加えておる次第であります。たまたま最近、御承知のシャープ勧告におきましても、広く現在の地方公共団体の区域の廃合について一般的に示唆せられておるのでありまして、この問題について解決の機運が急速に高まつて来つておるのでございます。従つて、この際としては、シャープ勧告に基く行政事務の再配分の検討が行われますので、その際にあわせてこれを決定することが適当であり、かたがた地方行政調査委員会において調査することになっておりますので、その委員会での結論を得たして政府としての公的な方針を決定いたしたいと考えておる次第でございます。

この質疑応答を聞く限りでは、この段階で政府には、「シャープ勧告」に基づいて全国的な地方制度の改革を意図し、北海道に関しては県制を施行する意志がある程度存在したように受け取ることができる。北海道側における分県運動

の盛り上がりも、こうした政府の意図を先取りしたものと言えるかもしれない。それにも関わらず、この時期の分県運動もやがては尻すぼみ状態となった。このことに関連して、昭和28年1月14日の『北海道新聞』夕刊に「“函館県”問題」と題する次のようなコラムが掲載されている。このコラムは、「函館県独立論」を話題にはしているが、前半の部分では、北海道における分県運動のあり方に対する批判的な論点を含んでいる点にも注意を払うべきであろう。

“函館県”独立論は時折思い出したように顔を出す、実現には複雑な手続きと努力が要るので、具体的にまで進めず引込んでしまおう。が、いまは地方制改革が研究され廃県論まで出ているので、一見“函館県”独立などは時代錯誤のように思われるが、その実、いまこそこれを真剣に考えてよい時期なのだ。

というのは、地方制改革に当つて府県を廃止し道州制を採るなどといつても、長い歴史の上に立っている府県はそう容易く廃止できるものではない。恐らく一部の府県廃合さえも簡単にはやり得ないと思う。そこで落着くところは府県ブロックによる州制の採用でお茶を濁すのが精々であろう。その際本道だけ特例を設けてそのままにスルというのだが、何で特例が設けられなければならないかその意味がわからない。これを本州同様の単位と気候に改め、道内に三県あるいは四県を置き、その上に道州の施かるべきが当然なのである。

そうでなくても、いまの道というものはちよつと足が宙に浮き出した感じである。開発庁の設置以来、道には開発局と道庁と二つの中心ができたカタチであり、一方では市町村の権限増大で、道庁がハサミ打ちになっている。それに各支庁というものが昔の郡よりは大きく今の県よりは小さく中途半端な存在で、簡素なるべき行政機構がひどく混乱し、まとまりがつかない。ここにこそ改革が

加えらるべきで、開発局と道庁が一本になり、各支庁を廃して前述の三県乃至四県を置き、気候と権限と人員の整理を根本的に行い、スッキリした道制が樹立されてよいのである。

ヒガむわけではないが、どうもいまの道制では、札幌中心の行政ばかりが施かれているようで、道の中心から遠くなればなるほど損なような気がしてならない。というのも、遠隔の地から何一つ道庁に用事があつても日帰りで行くわけには行かぬ。近間に支庁はあつても即答は得られぬ。というので行政力が浸透しないからであろう。まさに尾大振わずのカタチなのだから、これを三県乃至四県に分け、行政力を道の隅々にまで徹底し浸透させるようにしなくてははいけないのである。首都だけが膨れ地方がヤセこけている“福助”政治は、東京を養うだけで国民が懲りているはずだ。その二の舞いを北海道が札幌に演ずる愚は避くべきものであろう。(下略)

このコラムは、函館県の独立問題の背景にある北海道庁と北海道開発局の二重行政の問題、更に顕在化しつつあった札幌・小樽圏の肥大化傾向を阻止するためには、道内を3県乃至4県に分割すべきことを主張している。そして、やや退潮傾向をみせていた道内の分県運動が再び興隆を見せるのは、このコラムが書かれた2年後のことである。

なお、昭和29年2月、北海道議会内に函館市選出の桑野秀治郎、釧路市選出の菊地三之助の両議員を中心とした「北海道分県促進議員連盟」が発足し、有志20人が参加している。桑野議員は明治27年11月4日生まれで、昭和26年4月30日に実施された第14期北海道議会議員選挙に函館市の選挙区から初めて出馬して1万3578票の得票で当選した。自宅は函館市柏木町47で会社取締役の地位にあり、所属政党は自由党だった。菊地議員は明治21年4月22日生まれで、同じ第14期道議会議員選挙に釧路市の選挙区から出馬し、2万1132票を得て当選した。自宅は釧路市米町にあり、職業は会社重役、所

属政党は国民民主党だった（北海道議会事務局『北海道議会時報』第3巻第5号、昭和26年5月）。菊地議員はもともと第11期（昭和11年8月10日～同15年8月9日）及び第12期（昭和15年8月10日～22年4月29日）の道会議員であり、第11期の場合には民政党に属していた。第12期道会議員の任期満了にあたる直前の昭和22年3月15日に突然辞任し（前掲『議会70年小史』）、第14期道議会議員選挙で再び返り咲いたものである。この議員連盟は、両議員の道議会における発言内容のみをみてもそれほど目立った動きを展開した訳ではない。但し、函館と釧路から選出された議員が中心であるという点は、従来の運動と共通する地域的傾向を示している。

5 北海道の総合開発と分県問題

1) 民主党北海道総合開発調査特別委員会の設置

昭和25年5月、政府は「北海道開発法」を公布し、総理府の外局に国務大臣を長とする北海道開発庁を設置した。この北海道開発庁は当初は企画・立案機関に過ぎなかったため、翌昭和26年7月1日に「北海道開発法」が一部改正され、実施機関としての北海道開発局が札幌市に設置された。これによって開発庁は、開発事業の企画・立案から実施までが可能となった。かくて昭和27年4月から北海道総合開発第1期計画（第1次5カ年計画）が実施されたが、その終了直前の昭和32年、北海道大学教授の中谷宇吉郎が「北海道開発に消えた八百億円—われわれの税金をドブにすてた事業の全貌—」という論文を『文藝春秋』4月号に発表し、この開発計画を「ドブに捨てた八〇〇億円」と厳しく批判して世間を驚かせた。この「中谷ショック」によって第2次5カ年計画は1年延期され、昭和33年4月から北海道総合開発第1期計画の第2次5カ年計画が実施されることになった。

ちょうどこの時期、再び北海道の分県問題がクローズアップされることになる。それは、昭

和30年6月に民主党が北海道総合開発調査特別委員会（広川弘禪委員長、岡田包義事務局長）を設置し、北海道の総合開発のあり方を再検討しようという姿勢を見せたのが発端である。事務局長の岡田は、敗戦後の昭和22年2月4日から4月21日まで第31代道庁長官を務めており、北海道と全く無縁の人物ではなかった。広川委員長は北海道の現状を調査するため8月10日に来道、約1カ月間にわたって道内各地を視察した。そして、9月には行政機構、金融、農林水産、鉱工業、交通、厚生文教、税、電気料金及び公務員の待遇改善の各分科会を設置し、具体的な検討を開始した。

2) 民主党と「北海道における行政機構改革案」

9月20日、民主党北海道総合開発特別委員会は「北海道における行政機構改革案」を発表したが、その内容は(1)北海道開拓6カ年計画、(2)北海道省の設置（後に北海道開拓庁に変更）と道内5分県案を骨子とする北海道の行政機構の改革案、という二本立てとなっていた。それぞれの概要は次の如くである（なお民主党は、約2カ月後の11月15日、自由党との「保守合同」を果たして自由民主党が結成された）。

(1) 開拓6カ年計画

昭和31年度より36年度までの6カ年間で、基本は北海道を内地と区別した上で開拓地として公認し、積極的な育成助長政策を採用することとした。開発費は毎年国家財政の約1割に当たる1千億円程度を確保する方針のもとで総事業費は1兆4695億円となる。具体的な施策は次の三本立てとする。

①産業基盤と社会資本の整備・充実

道路・河川・港湾あるいは住宅などの社会生活及び産業の基本となるべきものの整備費の積極的な計上を行う。

②電力料金の低減と税金の軽減

北海道は電力料金や所得税・固定資産税などが東京その他と比較して高く、生活及び産業上の立地を困難にしている。これを除去して少なくとも東京並みにしなければ人口の増

加も産業の発展も工場の立地も望めない。よって、これらの障害を除去し、電力料金の低減・税の軽減・青函間の運賃の低減などに関する「積極的経費」を計上する。

③財政投融资の施策

以上の施策の上に諸般の産業を育成・助長するためには、北海道開発に相応しい「特殊の金融の途」を講ずるの必要があり、財政投融资の施策を講じなければならない。その元締め機関として北海道開発公社を設立する。資本金は700億円（政府出資）とし、政府保証の下に債券3500億円を発行しようとする。

(2) 北海道の行政機構改革案

〈1〉北海道省・北海道総局の設置

北海道の特殊性に鑑み、その開発を総合的に且つ弾力的、民主的に推進するため、北海道に関する国の行政機構及び地方公共団体としての北海道を、次の要領によって改革する。

(a) 国の行政機構

中央に北海道省（北海道大臣）を設置し、司法・防衛・その他特別に定めるものを除き、国の行政事務で北海道に関するものを一体的に遂行する責任を負う行政機関とする。また、北海道省の「地方支分部局」として北海道に北海道総局（北海道総局長官）を置き、北海道における国の行政事務で北海道省の所管にかかるものを現地において一元的に処理する。これに伴って北海道開発庁・北海道開発局は廃止する。

(b) 地方公共団体としての北海道の改革

こうした国の改革に伴って、地方公共団体としての北海道を廃止し、新たに5県を設置する。北海道の区域を別図によって5地域に分け、それぞれの地域をもって新たに県を置く。廃止されるべき北海道に属した財産は、原則として所在地主義により新設の5県にそれぞれ分属する。また、廃止される北海道に属した負債は、その目的とする事業の帰属する県が負担する。

〈2〉北海道に設置されるべき5県の区域

①第1県 札幌市に事務所を置き、札幌市・小樽市・江別市の他、札幌郡・千歳郡・厚田郡・浜益郡・虻田郡（俱知安町他5町村）・余市郡・忍路郡・古宇郡・美国郡・積丹郡・古平郡・岩内郡・磯谷郡・歌棄郡・寿都郡・島牧郡

②第2県 旭川市に事務所を置き、旭川市・留萌市・士別市・稚内市の他、上川郡（石狩国）・空知郡（上富良野町他5町村）・勇払郡（占冠村）・上川郡（天塩国）・名川郡（天塩国）・宗谷郡・枝幸郡・利尻郡・礼文郡・天塩郡・留萌郡・増毛郡・苫前郡・雨竜郡（幌加内村）

③第3県 函館市に事務所を置き、函館市の他、松前郡・上磯郡・亀田郡・茅部郡・桧山郡・山越郡・爾志郡・久遠郡・太櫛郡・瀬棚郡・奥尻郡

④第4県 室蘭市に事務所を置き、室蘭市・岩見沢市・夕張市・苫小牧市・美唄市・芦別市・赤平市の他、空知郡（北村他10町村）・夕張郡・樺戸郡・雨竜郡（幌加内村を除く）・幌別郡・有珠郡・虻田郡（虻田町他2町村）・白老郡・勇払郡（占冠村を除く）・浦河郡・様似郡・幌泉郡・三石郡・静内郡・新冠郡・沙流郡

⑤第5県 釧路市に事務所を置き、釧路市・帯広市・北見市・網走市・紋別市の他、河西郡・上川郡（十勝国）・河東郡・中川郡（十勝国）・十勝郡・広尾郡・足寄郡・釧路郡・厚岸郡・川上郡・阿寒郡・白糠郡・根室郡・花咲郡・野付郡・標津郡・目梨郡・網走郡・斜里郡・常呂郡・紋別郡

（全北海道庁職員組合調査部『北海道開発と分県』昭和31年1月）

だが、北海道省の設置と地方公共団体としての北海道の廃止、それに伴って北海道を分県化するための基本となる「北海道の分県に関する法律案」の制定は、「日本国憲法」第95条（特別法の住民投票）の規定によって北海道の住民投票に付きなければならない、結局北海道省の設

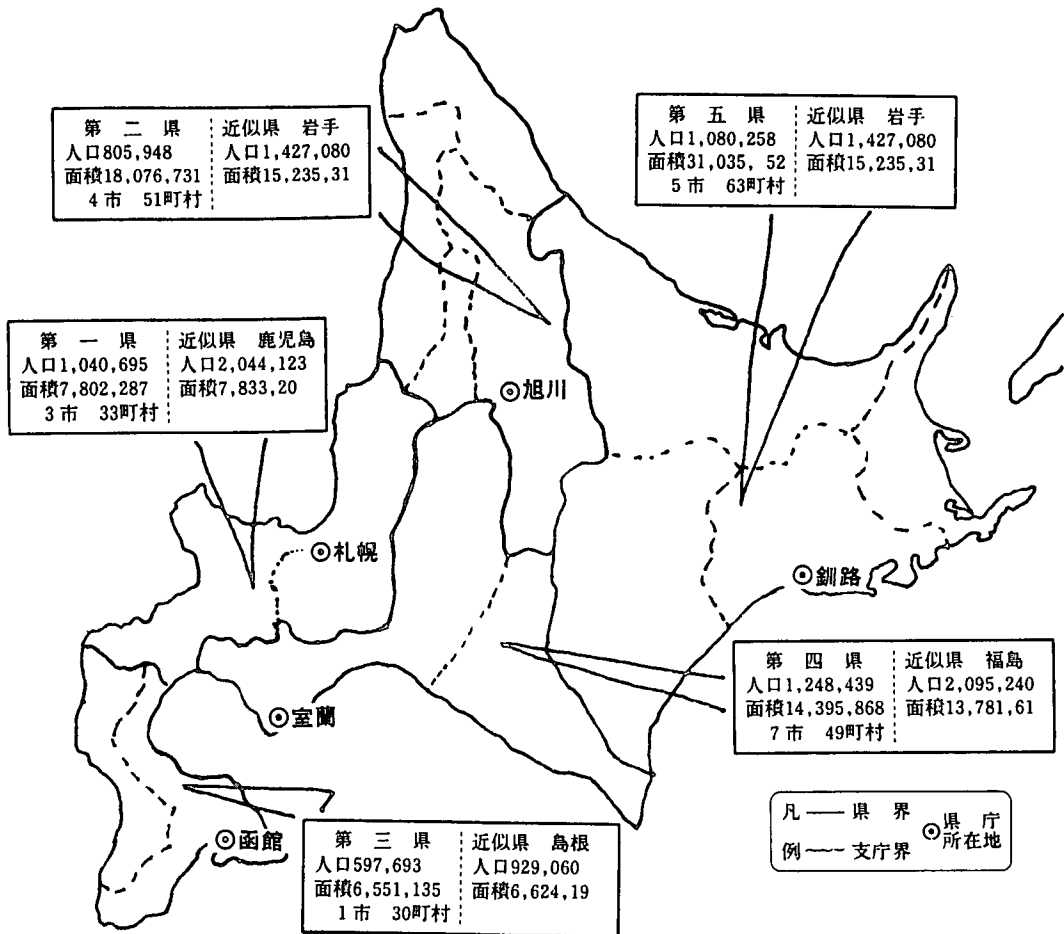
置は見送られ北海道開拓庁・北海道総局の設置案に後退した(この点は後述)。なお、分県案については、5県案の他にも次のような案が検討されようとしていたらしい。それは、

支庁に空知支庁管内の雨竜郡を加える、③石狩・日高・胆振（勇払郡のみ）の3支庁、④後志・檜山・渡島・胆振（勇払郡を除く）の4支庁

- [1] 3県案 ①根室・釧路・十勝の3支庁、②網走・留萌・上川（占冠村を除く）の3支庁に空知支庁管内の雨竜郡を加える、③石狩・日高・胆振・後志・檜山・渡島の6支庁に空知支庁の残部及び占冠村を加える、
- [2] 4県案 ①根室・釧路・十勝の3支庁、②網走・留萌・上川（占冠村を除く）の3

といった案であるが、最も代表的なものが5分県案だった。この場合も、最初に6県分割案があったが、その後5県に分割するという案に落ち着いた(後述)。この自由民主党北海道開発特別委員会による「北海道分県構想図」案を示すと図3のようになる。この図は道内の選挙区をベースとし、それに面積と人口を考慮して作成されたものである。この図の説明で特徴的なこ

図3 北海道分県構想図



(注) 自由民主党北海道開発特別委員会作成案

とは、第1県から第5県までの「近似県」が示されている点であろう。第1県（県庁所在地は札幌市、以下同様）は鹿児島県、第2県（旭川市）は岩手県、第3県（函館市）は島根県、第4県（室蘭市）は福島県、そして第5県（釧路県市）は再び岩手県、という具合である。しかし、いうまでもないことだが、面積と人口を中心にして県域を設定したとしても、問題は当該県がどの程度の政治的・経済的・社会的な自立力を保持しているかという点であろう。もちろん、自民党の分県案がこのような問題を全く考慮しなかったわけではないだろうが。

3) 北海道分県案とその是非を巡って

9月25日、国会法制局は北海道省の設置並びに分県などの具体案についての法的な見解を、次のように明らかにした。

- ①分県は、憲法第95条による特別法の公布ということになり、住民投票が必要なのではないか、
- ②北海道省の設置は憲法上の疑義はなく、法制上の手続きをとれば可能である、
- ③北海道省が北海道知事に対する委任事務を直轄で行うのは差し支えないが、たとえ国庫補助がある事務でも、固有事務を直轄で行うことは法的に不可能である、

特別委員会では、北海道行政事務の改革に伴う北海道省大臣の権限内容及び分県に必要な法律規定を明示し、自治庁に検討を依頼した。12月8日、特別委員会では「広川構想」に基づく北海道開発機構案について審議したが、分県問題についてはその数が問題となり、一部の委員から根室を釧路から切り離して北見と一緒にする案に対して強く反対する意見が出され、県の数は現在の選挙区を基準にして5県とすることになった。

この分県案に対する政府側の反応は次のようなものだった。先ず分県案に異論はないが、北海道を「特別行政区域」として特別の保護助長政策を取ることは政治的・経済的な困難がある。とりわけ、北海道省を設置して各省にまたがる

事務を吸収することは、政府が全国的見地からする総合行政の立場からしても賛成できないというものだった。これを受けて、12月22日、自民党政調会長・同党特別委員会関係者・国会法制局行政部長らで協議の結果、北海道省の設置案を改め、現存する北海道開発庁の権限を強化すると共に、現地北海道に各省の出先機関を統合した強力な実施官庁を設置することに意見が一致した。そして、同28日に自民党政調会及び特別委員会の協議により、「北海道開発庁案」で望むことが確認された。

翌昭和31年1月7日、自民党の北海道開発構想案を検討してきた北海道は、「広川構想」の中でも「開発機構の改革案」について、正式に反対の態度を決定した。1月9日には道の地方行政協議会会長会議が開かれ、そこでもこの行政機構改革案に反対の意見が集約され、田中知事にその旨意見具申がなされた。そして、同1月10日、社会党道連・全道労協・農民同盟の3者で構成された（北海道）分県反対道民（運動）協議会（分反協）を設立する準備会を持ち、正式な全道的組織として発足した上で、強力な反対運動を展開することになった。

この北海道分県案が公表されるや否や、道内は分県推進を支持する賛成論と反対論に大きく二分され、活発な議論が展開された。同年1月11日の『北海道新聞』は、分県推進論として広川弘禪自由党北海道開発特別委員長の「自治行政を伸展／地域的な特性を生かす」を、同じく分県反対論として田中敏文北海道知事の「中央集権化排す／道民の共同意識は強固」という二つの論文を掲載している。

広川委員長の論文は、「国家的急務である北海道の開拓を強力に推進する」ためには、国策としてこれを遂行することと「国、地方を通ずる北海道の行政機構の抜本的改革とは不可分の関係」にあり、「開拓の総合的中央機関の創設と分県とは、これまた表裏一体である」という。それでは、何故北海道の分県が必要なのか、その理由を広川は次のように述べる。「その第一の理由は、地方自治の伸展のためであり、第二には、

自治体をして国の画期的北海道開拓計画に対し行届いた協力者、行届いた受入れ者たらしめんとするためである」。広川は、九州・四国・台湾を合わせた面積に匹敵する北海道があまりにも広大過ぎることを指摘し、このような状態では、今後開発が進めば進むほど「広範な、しかも事情の異なる地域よりなる全域を一つの地方公共団体として運営することは、いかにも不合理、かつ無理なものと考えねばならない」。その上で、次のように指摘する。

私は、地方自治の根本をなすものは、風土、社会、経済状態が共通で、同一の地域社会圏を構成しているという共通意識、親近感をその地域の住民が抱いているということであると考える。したがって地方自治行政の単位は、こうした共通意識を認識し得る範囲がもつとも適当しているのであつて（中略）現在の北海道をみると、函館地方と天北の牧野地帯、石狩、空知の水田地帯と十勝の畑作地帯、留萌など、日本海沿岸と濃霧多き太平洋沿岸、石狩の炭田地帯と根釧の酪農地帯、これらの対照地域のどこに密接な関係、共通の意識を育むものがあるか。

このような見地から、私は北海道を自然的、社会、経済的条件を考慮しつつ、地域住民が共通の意識をもてるような適当な数県に分県して、はじめて住民の意思を反映した立派な自治行政が生まれると確信している。

このような考えに立って広川は、北海道を「かに五県に分県」というプランを提示したのである。これに対し田中敏文北海道知事は、開拓6カ年計画を推進するために、なぜ分県を盛り込んだ行政機構の改革が必要なのかとして、広川の意見に徹底期に反論している。

雄大な開拓計画の裏打ちとして、いきなり北海道省、北海道総局、分県というような完全に中央集権的な行政機構の改革を強く打ち出しているが、過去の多くの事例からいって

も、直ちに開発費の増加と開発の推進とをもちたらずとは、とうてい考えられない。

北海道は面積が広過ぎ、地方自治の基盤としての住民の共通利害感情、共同意識が稀薄だとか、風土、社会、経済上の一体性がないとかいふことが、分県の理由の一つに挙げられているようであるが、それは明治以来、開拓にともなつて歴史的に発展してきた北海道のまとまった社会構造に対して全く認識が欠けているものと思う。むしろ、北海道は風土、社会、経済、住民意識など全道一円を単位として成長してきたもので、通信交通機関が発達し道内航空も開かれようとしている今日、開拓者精神によつて培われてきた北海道住民としての共同意識は、本州府県よりもさらに強いものがあり、これが北海道の自治の大きな基盤となつているのである。

（したがって）地方制度上からも、府県の適正規模は単に地域、面積、人口などの単純な要素からばかりでなく、その性格、機能、社会経済条件などを総合した上で判断されなければならない。したがって、選挙区などを単位としての分県などは、まつたく単純、素朴な考え方といわなければならない（中略）分県することによつて自治が伸展するという立場とは、私は根本的に見解を異にする。何となれば、分県によつて弱小県を作り、その上に北海道総局という強力な出先機関を設置すること自体が自治権の侵害であり、中央集権化である。地方自治はその権力化に圧殺されてしまい、実質的には知事官選、官治行政の復活にほかならないのである。

以上紹介してきたように、北海道の総合開発を国家的に推進する方策として、その行政機構見直しの上に提起された道内分県論は、それを推進しようとする自由民主党の広川委員長と反対の急先鋒の一人である田中知事とでは、完全に意見が対立していた。今日、この両者の意見を改めて検討してみると、広川の指摘するように、北海道の面積は余りにも広大であり、全道

の住民が悉く「同一の地域社会圏を構成している」という共通意識を持っているかという点、その点で大いに疑問があることは事実であろう。私見によれば、北海道の人びとが道民としての「共通意識」を持ち得たのはごく最近のことであり、具体的には平成16年8月、駒大苫小牧高校の甲子園初優勝の時ではないかというのが実感である。また、分県反対論の田中知事にしても、道民すべてが「開拓者精神によつて培われてきた北海道住民としての共同意識」を共有し、そのことが「北海道の自治の大きな基盤となつている」という説明にもやや無理がある。これまでも指摘したが、近代の北海道では、文化的・経済的に先進地だった函館を中心とする道南地方とそれ以外の「奥地」という根深い地域的断絶が存在していた。このような分断状況は、近年においては札幌圏とそれ以外の地域という逆の形で存続している。

したがって、広川案の分県構想が、反対派の指摘するように道内の5選挙区と完全に一致するような分割案でなければ、実現した可能性が全くなかったとは言えないだろう。

4) 北海道分県反対道民協議会(分反協)の設立

道内における分県反対の動きは、昭和31年に入ると次第に拡大していった。同年1月23日、札幌ビルを会場にして「分県問題研究懇談会」が開催され、北海道大学の高倉新一郎教授・高島正彦助教授による分県反対の講演が行われている。この懇談会の盛り上がりをきっかけにして、一気に「北海道分県反対道民協議会」(分反協)設立への動きが加速化していった。同年2月3日現在、分反協設立の発起人には次のような24名の個人と4団体がメンバーとして名を連ねている。

①個人 高倉新一郎(北大教授)・津田正義(水工連)・米田 勲(全道労協議長)・和田松右衛門(農民同盟委員長)・城戸幡太郎(北大教授)・野口常利(漁業信用基金協会)・高野源蔵(社会党道連委員長)・森 正男(北農中央会)・

佐藤一郎(道漁連)・菊地吉次郎(北海タイムス社長)・荒 哲夫(道議会議長)・松浦定義(道農民同盟)・中野 利(水産加工工業会)・高橋秀雄(漁業信用基金協会)・佐々木幸二郎(道運搬協組)・高島正彦(北大助教授)・桜井豊太郎(板金工業協会)・林下忠三(印刷製本工業協会)・井上善十郎(北大教授)・中原景勇(農民同盟書記長)・佐藤彌作(道漁連)・竹山濟一郎(道佃煮協会)・新川士郎(北大教授)・高野忠吉郎(静内漁連)

②団体 全北海道労働組合協議会・北海道農民同盟・日本社会党道連・北海道社会福祉協議会

この発起人の顔ぶれをみると、この段階における個人24名のうち5名(約21パーセント)を北大の教授連で占めているのが特徴である。それ以外では、社会党や労働・農民運動の関係者が目に付くと共に、さまざまな業界団体の代表によって構成されており、その意味では「広範な道民有志の方々と各種団体」(分反協「趣意書」)による協議会としての性格を持っているといえよう。そのことは、分反協の組織図にも明瞭に反映されている。また個人発起人の筆頭に高倉新一郎北大教授の名前があるが、本稿の冒頭に紹介した同氏「北海道開発と分県論」も、まさにこの時期に公表された論文である。

そして昭和31年2月11日には、午後1時から北海道社会福祉館2階講堂において北海道分県反対道民協議会の第1回総会が開かれる予定となっている(『分反協情報』第2号、昭和31年2月6日)。実際の総会は、2月11日午後1時30分から同じ会場で開催されている(『北海道新聞』昭和31年2月12日)。この総会の内容を知ることのできる直接的な資料は手元にないが、分反協は本部事務所を札幌市北3条西7丁目の北海道社会福祉館内に置き、「道民福祉の向上、地方自治の確立の立場に立って北海道分県案に反対しこれを撤回させるため、分県反対道民運動を展開することを目的」(「北海道分県反対道民協議会規約案」第2条、分反協『分県反対』所収)とすると共に、この目的を達成する

ために、出版物・機関紙の刊行や講演会の開催を企画することになっている（第3条）。機関紙とはもちろん『分反協情報』の発行であるが、その他の刊行物として『分県反対』（昭和31年2月発行）という冊子や「北海道の分県案にどうして反対しなければならないのでしょうか」（このチラシ自体は同31年1月30日付けとなっている）といったB4版のチラシを作成し、道民に対する分県反対の啓蒙活動を展開しようとしたのである。

ところで『分県反対』には、同年1月末段階での「分県案をめぐる道内の情勢」が掲載されている。ここで各地区の状況を概観しておこう。

①上川地区

旭川市議会の「分県促進意見案」の決議を始め、旭川市・旭川市議会・旭川商工会議所などによる行政区域改正促進期成会の設置など、商工経済関係者を通じて分県賛成の雰囲気強い。政党関係者も、賛成と反対に二分されている。社会党旭川支部では、分県反対協議会を設置し、上川労農懇談会・旭鉄幹事会などの分県反対闘争に呼応している。しかし、昭和23年に旭川商工会議所議員会が分県賛成を決議しているだけに、分県運動は道内随一活発である。

②宗谷地区

離島航路の関係で、開発公庫の投融資に期待しているので、離島関係町村の動きが注目されるが、一般的にはあまり関心がなく、したがって分県問題について組織的な動きは見られない。

③留萌地区

社会党留萌支部結成大会で分県反対を取り上げ、具体的な運動を協議中である。しかし一般には余り関心がなく、町村もこの動きは静観している。但し、商工・港湾関係者の一部に賛成する動きが見られる。

④空知地区

夕張市・芦別市・上砂川町・砂川町・奈井江町の各議会では、期せずして分県反対の決議を行い、また、空知農民同盟会・総芦別地区労等でも分県反対闘争の運動方針を確立するなど、

一連の分県反対運動が積極的に展開されている。

⑤日高地区

浦河町長・浦河商工会議所会頭の反対表明もあって、漸く管内住民の関心も高まり、自民党浦河支部・社会党同支部等の結成大会でそれぞれの賛否の論点が注目をひいている。『北海タイムス』地方版が分県についての住民世論調査を行うなど、活発な動きもある。

⑥胆振地区

管内市町村の顕著な動きは見られないが、室蘭市は県庁所在地となるので賛成の模様であるが、苫小牧市は港湾問題もあって静観の構えである。一方で、室蘭地区労を中心とする分県反対協議会も近く発足するので、具体的な運動も近々展開されることになろう。

⑦釧路地区

道東地方の開発が遅れているので、分県によってそれが促進されるだろうという「単純な考えが相当人心を刺激している」。釧路市長も県庁の誘致をねらいとする慎重な動きも示している。一方、社会党釧路支部結成大会では反対決議を行い、広く管内住民に呼びかけることになった。釧路商工会議所など経済関係者の間では、賛否両論といったところである。

⑧十勝地区

農民同盟・地区労・社会党支部共催による分県反対道東地区委員会が開催され、全面的に分県反対の決議がなされた。また町村会でも分県問題研究協議会を結成し、問題を検討中であるが、町村長会などは極めて慎重であり、一般住民も分県問題には関心が薄い。帯広市が分県反対の態度に対し、帯広商工会議所は分県賛成など、分県をめぐる一連の動きも次第に活発化してきている。

⑨網走地区

北見市では県庁誘致運動が早くも展開されており、紋別市・網走市などは慎重な動きを示しているが、一部の保守系市町村議員の動きが見られる程度である。一般的には余り関心がなく、したがって組織的な賛否運動は今のところ展開

されていない。

⑩根室地区

管内町村議長会では分県反対を明確に打ちだし、一方、商工会議所では賛成を表明するなど、漸く賛否の動きが活発になってきている。現在の所、政党・団体等の組織的な動きは見当たらない。

⑪渡島地区

商工会議所議員会で分県と県庁誘致を決議し、続いて自民党函館支部結成大会でも分県実現を提唱している。また一部の町村長も、分県によって道南開発が促進されるという考えを持っている。これに対して社会党を始め各労組等の革新系団体は、これに対する具体的な反対闘争を練っており、今後は一般の商工業者を中心とする経済界・農民層の動きが注目される。

⑫檜山地区

特別顕著な動きは見られないが、町村長・町村議会議長合同会議では、的確な判断資料の提示を求めており、目下の所慎重な検討段階にある。産業関係団体にも賛否両論があり、団体としての組織的な動きは見当たらない。

⑬後志地区

町村側の意向として分県の態度は明確に打ちだしてはいないが、賛成の意向は少ないようである。小樽市長は分県反対の意向を表明し、倶知安町としてもビート工場の誘致問題に絡み、分県反対の空気が濃厚である。政党レベルの動きでも、自民党小樽支部結成大会でも提示されず、支部長個人の意見も反対を表明している。したがって、小樽商工会議所会頭も反対の意向が強く、同経営者協会もこれに同調することになる。

⑭石狩地区

町村長会議において具体的な賛否の発言はなかったが、この問題に重大な関心を持っており、札幌を中心とする弊害を論拠とした分県の考え方には極めて強い反対の意向があった。政党・組織団体も現在の所活発な動きはなく、いまだに表面的なものは見当たらない。したがって、一般住民の関心度も薄い。

以上、昭和31年1月31日現在での道内14地区における分県反対運動の取り組み状況を紹介してきたが、旭川地区が最も分県運動に対して肯定的であり、「分県運動は道内随一活発である」と分析されている。また、胆振地区の室蘭市と渡島地区の函館市は県庁所在地となることから分県に賛成の意向を示し、釧路地区と網走地区では、釧路市や北見市が県庁誘致の姿勢を見せていることが指摘されている。このような点を除けば、全体的にみて分県に対する地域住民の意志はそれほど強固とはいえない状況である。

『分反協情報』第2号には、上記の分県運動の地域別状況の中で、分県に対し肯定的と見なされている旭川・釧路・函館・室蘭の各地区についての報告が掲載されている。それによれば、旭川市については、同年1月20日旭川市議会が「強引に行つた分県促進決議は、むしろ反対運動を活発にする動機」ともなり、1月22日に社会党旭川支部・上川農民同盟・旭労会議その他の団体が集まって地区分反協準備会を結成し、2月中旬には正式に発足する予定という。また室蘭市に関しては、熊谷市長が分県賛成の意思表示を行ったことに対し、分反協本部がその真意を確認したところ、実際には分県に反対の意向であるとされている。そして、2月10日以降の10日間にわたって道南A・B、道央、道北、道東A・Bの6地区にオルグ団を派遣する計画なども示されている。

このように、昭和31年2月11日に設立された分反協は、その直後の時期には道内における分県反対運動の旗手として積極的な役割を果たしたものとはいえようが、その後の活動状況を知ることのできる資料は見当たらない。おそらく2月16日に開かれた自民党北海道開発特別委員会が北海道開拓庁設置法案に重点を置き、北海道分県案については分県の区割りを巡って道内選出議員の間に意見の対立があることから、法案としての提出を見送る方針を固めたことが関係していると思われる。自民党内の対立とは、北海道第5区を二県に分割して根室管内を釧路

から引き離し、網走・北見地区と合わせて一県を構成するという案であり、地元選出議員がこの案に強く反対したという（『北海道新聞』昭和31年2月17日）。

このようにして自民党の北海道分県構想は後退し、昭和33年4月、1年間の中絶期間を経て再び北海道総合開発第1期計画の第2次5カ年計画が実施されるなかで、分県反対運動そのものも低調になったと考えられる。

6 おわりに——「本道の均衡ある発展」と「道民生活の向上」をめざす北海道分県推進協議会の設立——

これまで明らかにしてきたように、戦前から戦後の北海道では、周期的に分県運動が活発化し、そして退潮することの繰り返しであった。北海道開発のあり方をめぐって昭和30年から興隆した分県運動も同様の経過を辿り、やがて後退していった。それが再び活性化するのは昭和58年のことである。同年10月29日、釧路市で北海道分県推進協議会（会長：片山睦三釧路新聞社長）が設立され、具体的には1県の人口規模は100万人を目途にして北海道を4県（道南県・道央県・道北県・道東県）または5県に分割する案を公表している。戦後の分県運動の発祥は旭川市や函館市であったが、今度は道東の釧路市からその運動が起こされたのである。釧路新聞社の片山社長が初代会長を務めていることから明らかのように、この分県運動の推進母体は同社であった。

次ぎにこの協議会の会則の一部を掲げよう。

第1条 本会は北海道分県推進協議会と称し、事務所を釧路市内に置き、必要に応じて支部を設ける。

第2条 本会は北海道の分県を実現し、本道の均衡ある開発と発展、住民の生活・文化の向上を図ることを目的とする。

（北海道分県推進協議会『新版 北海道分県問答』平成3年6月）

この会則第2条に掲げられているように、協議会の目的は「本道の均衡ある開発と発展」、それに「道民生活の向上」を目指す点にあったが、この協議会の最終的な目標は「道東県」の実現に向けられていたのかも知れない。

協議会では昭和60年4月に『北海道分県問答』や各種の資料集を刊行し、運動の意義を説いている。この間、昭和59年から60年にかけて、釧路市議会を始め帯広市議会・根室市議会・釧路町議会などで北海道分県論議がなされており、函館市議会にも拡大した。これに呼応する形で、昭和61年3月19日、北海道議会の超党派議員24名による北海道分県勉強会（座長：大平秀雄議員、事務局長：若狭靖議員）が発足している。更に同5月9日には、旭川市で北海道分県道北推進協議会が設立され、同63年10月29日には函館市で南北海道が連帯して北海道分県を進める会が設立をみている。かくして、釧路市の「分県推進協議会」を中心にしながら、旭川市の「道北推進協議会」と函館市の「分県を進める会」の三者が協調して道内の分県運動を推進して行く体制が整えられた。

昭和63年5月20日には、北村直人議員（自由民主党、北海道5区選出）が衆議院地方行政委員会において「多極型分散国土形成推進の一環として北海道分県問題」を質問するなど、国政レベルでも再び北海道の分県が話題にされようとしていた。しかしながら、平成期に入るとこの運動も次第に下火となった。その背景には、平成に入って道州制の問題が提起されるようになったことと無関係ではない。そして、最終的には平成10年頃までに釧路新聞社はこの北海道分県推進協議会の運動から手を引き、協議会そのものも解散してしまうのである。

このように、近・現代の北海道における分県運動は、戦前の帝国議会開設や戦後の地方自治法の施行、北海道開発論議の昂揚などを契機として周期的な盛り上がりを見せるものの、その最終的な目標を実現する一歩手前で、運動そのものが挫折してしまうことの繰り返しであった。このような経過を辿った分県運動について

は、改めてその組織論や運動論の見地から再検討がなされるべきであるが、それは今後の課題としたい。ここで、昭和28年1月14日の『北海道新聞』に掲載された「“函館県”問題」と題するコラムの冒頭の一節を再掲しておこう。ここでの「函館県」を「北海道の分県運動」と置き換えてみれば、この運動が実現しなかった理由の一端があるいは明らかになるかも知れない。

“函館県”独立論は時折思い出したように顔

を出す、実現には複雑な手続きと努力が要るので、具体的にまで進めずすぐ引込んでしまおう。が、いまは地方制改革が研究され廃県論まで出ているので、一見“函館県”独立などは時代錯誤のように思われるが、その実、いまこそこれを真剣に考えてよい時期なのだ。

(付記) 本研究に対しては、平成18年度札幌大学経済学部附属地域経済研究所の研究助成を受けた。